

Le rôle de la Cour suprême du Canada dans l'affirmation de l'intégration et de la souveraineté

Danielle PINARD*

INTRODUCTION	291
I. LA COUR SUPRÊME DU CANADA : L'INSTITUTION	292
A. Considérations historiques	292
B. Composition et juridiction	294
C. Critiques institutionnelles.....	295
D. Propositions de réforme.....	297
II. LE RÔLE DE LA COUR DANS L'AFFIRMATION DE L'INTÉGRATION CANADIENNE ET DE LA SOUVERAINETÉ PROVINCIALE : DEUX EXEMPLES	300
A. Les renvois sur le rapatriement de la constitution et sur le droit de veto du Québec	300
B. La détermination des limites qui peuvent être apportées aux droits et libertés protégés par la Charte canadienne des droits et libertés	302
1) <i>L'important pouvoir des juges à l'égard d'une charte constitutionnalisée.....</i>	302
2) <i>L'impact intégrateur d'une charte constitutionnalisée dans un système fédéral</i>	303

* Professeure à la Faculté de droit de l'Université de Montréal.

- 3) *Le rôle déterminant de l'évaluation des limites raisonnables* 305

CONCLUSION 309

INTRODUCTION

Intégration et souveraineté sont des notions floues par excellence, on le sait encore mieux en cette fin de colloque. Comme toutes les notions floues, elles présentent des caractères de souplesse et d'adaptabilité à des circonstances changeantes, mais aussi d'imprévisibilité et de vulnérabilité aux rapports de pouvoir¹.

Dans un contexte fédéral, et surtout au Canada, ces notions prennent une coloration particulière.

Le succès d'un système fédéral, on le sait, dépend en grande partie de sa capacité à maintenir un équilibre entre les diverses communautés qu'il abrite². D'une part, il doit bien sûr consacrer la place importante de la communauté nationale, qui justifie l'existence même du système fédéral comme entité juridique légitime de la scène internationale. D'autre part, il doit aussi respecter les communautés régionales et provinciales, leur distinction, leur relative souveraineté. D'importants sentiments d'appartenance à ces communautés plus immédiates peuvent en effet exister, dont seul un profond respect pourra assurer la survie du système fédéral.

Au Canada plus qu'ailleurs semble-t-il, les provinces, et particulièrement le Québec, protègent jalousement cette souveraineté. La communauté québécoise repose sur un fort sentiment d'appartenance et de distinction. Il semble que cette force relative des identités régionales, tout comme l'absence de définition d'une identité nationale canadienne qui ait suscité l'adhésion de tous³, aient agi comme freins à ce que l'on perçoit

¹ Danielle PINARD, «Le droit et le fait dans l'application des standards et la clause limitative de la *Charte canadienne des droits et libertés*», (1989) 30 *C. de D.* 137.

² Richard E. SIMEON, «Criteria for Choice in Federal Systems», (1983) 8 *Queen's L.J.* 131; Rainer KNOPFF et F.L. MORTON, «Le développement national et la Charte», dans Alan CAIRNS et Cynthia WILLIAMS (coordonnateurs de la recherche), *Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, 1986, p. 149, à la p. 163.

³ Sur cette absence d'une identité nationale canadienne, voir Charles TAYLOR, «Des avenir possibles: la légitimité, l'identité et l'aliénation au Canada à la fin du XX^e siècle», dans A. CAIRNS et C. WILLIAMS, *op. cit.*, note 2, p. 207, à la p. 243 et suiv.

ailleurs comme une inévitable tendance à la centralisation dans les systèmes fédéraux⁴.

Dès lors, dans le contexte fédéral canadien, la notion d'intégration est en partie teintée des éléments plus négatifs de son acception, soit l'uniformisation, l'assimilation. Et à l'opposé, la notion de souveraineté, provinciale s'entend, est auréolée d'une certaine gloire.

C'est à la lumière de ces paramètres généraux que j'aborderai le rôle de la Cour suprême du Canada dans l'affirmation de la souveraineté et de l'intégration. La première partie du texte sera consacrée à l'analyse de l'institution même qu'est la Cour, et la seconde à l'illustration du rôle particulier qu'elle a pu jouer eu égard à cette problématique. Je ne ferai pas ici de bilan. Je poserai plutôt des questions.

I. LA COUR SUPRÊME DU CANADA : L'INSTITUTION

A. Considérations historiques⁵

La Cour suprême du Canada, chose curieuse dans un système fédéral, doit son existence et sa survie à une simple loi du seul Parlement fédéral⁶.

Le texte constitutionnel de 1867 qui a constitué le Canada fédéral que l'on connaît, l'*Acte de l'Amérique du nord britannique*⁷, n'a pas créé la Cour suprême du Canada. Une compétence législative exclusivement attribuée au Parlement fédéral, pour «la constitution, le maintien et l'organisation d'une Cour générale d'appel pour le Canada»⁸, est tout ce que l'on y a prévu, à cet égard. Il est intéressant de noter ici, au passage, qu'il s'agissait d'une exception délibérée à une compétence de principe, par ailleurs confiée aux législatures provinciales, en matière d'administration de la justice⁹. Pour les

⁴ Sur cette tendance à la centralisation, voir notamment Keith G. BANTING, «Federalism and the Supreme Court of Canada: The Competing Bases of Legitimation», dans ONTARIO LAW REFORM COMMISSION, *Appointing Judges: Philosophy, Politics and Practice*, 1991, p. 31, à la p. 48.

⁵ Voir, généralement, James G. SNELL et Frederick VAUGHAN, *The Supreme Court of Canada, History of the Institution*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

⁶ *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. (1985), c. S-26.

⁷ *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., R.-U., c. 3, reproduite dans L.R.C. (1985), App. II, n° 5.

⁸ *Id.*, art. 101.

⁹ *Id.*, art. 92(14).

Pères de la Confédération, a-t-on pu affirmer, la Cour suprême du Canada était une possibilité, mais non une nécessité¹⁰. Il faut en effet se rappeler que le Canada de 1867 est toujours une colonie britannique, dont le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres contrôle la compatibilité des lois avec les lois impériales, suprêmes. En 1867, on tient pour acquis à la fois le lien colonial et l'existence de cet ultime tribunal d'appel. La nécessité d'une cour générale d'appel autochtone ne tombe donc pas sous le sens.

Ce n'est qu'en 1875 que le Parlement fédéral exerce cette compétence législative et crée, par une loi fédérale ordinaire, la Cour suprême du Canada¹¹. Il semble que, pour plusieurs, des visées centralisatrices aient incité à la création de la Cour. On y voyait une institution capable de donner un sens de cohésion à ce jeune pays, de jouer un rôle d'intégration et d'uniformisation et ce, au même titre que les autres institutions centrales¹².

Malgré la création de la Cour suprême, la juridiction d'appel du Comité judiciaire du Conseil privé de Londres a été maintenue, pour le Canada, jusqu'en 1949. Ce n'est donc qu'à ce moment de l'abolition des appels à Londres que la Cour suprême du Canada a acquis sa pleine souveraineté, ou encore, si l'on veut, qu'elle a cessé de faire des erreurs de droit!

Plusieurs provinces se sont violemment opposées à l'abolition des appels au Conseil privé de Londres¹³. On sait que ce dernier, dans les premières années d'interprétation judiciaire de l'*Acte de l'Amérique du nord britannique*, avait affirmé et protégé l'autonomie et la souveraineté des provinces à l'intérieur de leurs champs exclusifs de compétence, influant par là nettement sur ce qui, autrement, aurait facilement pu être le cours de l'histoire d'un fédéralisme fort centralisé¹⁴. Les provinces réfractaires voyaient donc dans l'abolition des appels au Conseil privé à la fois la perte d'un inestimable allié stratégique, et une vulnérabilité maintenant sans

¹⁰ Peter H. RUSSELL, «Meech Lake and the Supreme Court», dans Katherine E. SWINTON et Carol J. ROGERSON, *Competing Constitutional Visions, The Meech Lake Accord*, Toronto, Carswell, 1988, p. 97, à la p. 98.

¹¹ *Supreme Court and Exchequer Courts Act*, 1875, S.C. 1875, c. 11.

¹² À cet égard, on doit rappeler ici que le texte constitutionnel de 1867 prévoyait en effet plusieurs mécanismes de contrôle des provinces par l'État central, dont le plus éloquent était certes le pouvoir de réserve et de désaveu des lois provinciales, accordé au gouvernement fédéral: *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 7, art. 55, 56, 57 et 90. Voir notamment, sur ces visées centralisatrices à l'égard de la Cour, K.G. BANTING, *loc. cit.*, note 4, 38 et suiv.

¹³ K.G. BANTING, *loc. cit.*, note 4, 42-43.

¹⁴ Voir, par exemple, *Hodge c. La Reine*, (1883-84) 9 A.C. 117; *Les liquidateurs de la Banque Maritime du Canada c. Receveur général du Nouveau-Brunswick*, [1892] A.C. 437; *Procureur général du Canada c. Procureur Général de l'Ontario*, (affaire des conventions de travail), [1937] A.C. 326.

limite à l'égard d'une institution judiciaire entièrement contrôlée par le fédéral¹⁵.

La Cour suprême du Canada est quand même devenue, en 1949, le dernier tribunal d'appel au Canada.

B. Composition et juridiction

La *Loi sur la Cour suprême* prévoit que la Cour est composée de neuf juges, dont trois du Québec¹⁶. Cette condition statutaire relative à la présence de juges du Québec exprime une forme de respect à l'égard du caractère unique du droit civil québécois, au sein du Canada. On se souviendra ici que, suite à la conquête et à une tentative infructueuse d'imposition générale du droit anglais, le Parlement britannique, dans l'*Acte de Québec de 1774*¹⁷, a rétabli au Québec le droit privé d'inspiration française. La présence de juges du Québec, au sein de la Cour suprême, est apparue comme essentielle afin de conserver cette tradition de droit civil.

Les juges de la Cour suprême sont nommés par le gouvernement fédéral¹⁸. Il s'agit ici d'une caractéristique qui fait l'objet de nombreuses critiques. Nous y reviendrons.

La Cour suprême est une cour générale d'appel pour tout le Canada. Elle entend donc des appels de décisions de toutes les cours d'appel des provinces et ce, tant dans des affaires portant sur le droit constitutionnel, que sur le droit fédéral ou sur le droit provincial. De plus, la Cour peut donner des avis consultatifs, en dehors de tout litige, à la demande du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux, ces derniers devant préalablement adresser leur demande d'opinion à leurs cours d'appel respectives.

Depuis ses débuts, la Cour exerce un contrôle de la constitutionnalité des lois. Il semble en effet entendu que, malgré l'absence de formulation expresse à cet égard dans les textes, le droit constitutionnel canadien protège une forme de contrôle judiciaire de constitutionnalité. Correctement saisie de la question, la Cour pourra prononcer le caractère inconstitutionnel, donc

15 Sur cette question du caractère centralisateur du mouvement en faveur de l'abolition des appels au Conseil privé de Londres, voir, par exemple, R. KNOPFF et F.L. MORTON, *loc. cit.*, note 2, 178.

16 *Loi sur la Cour suprême*, précitée, note 6, art. 6.

17 14 Geo. 3, G.-B., c. 83, reproduit dans L.R.C. (1985), App. II, n° 3.

18 *Loi sur la Cour suprême*, précitée, note 6, art. 4.

inopérant, de tout acte législatif ou gouvernemental¹⁹. L'immense pouvoir judiciaire présent dans cet exercice découle du style extrêmement vague et général des prescriptions constitutionnelles. Or, on le sait, le recours aux notions floues a inéluctablement pour effet d'accroître le pouvoir de l'interprète. Dans son interprétation des standards constitutionnels, la Cour aura donc souvent à insuffler un contenu précis à des expressions aux contours essentiellement variables. Ce contrôle de constitutionnalité par la Cour suprême du Canada a principalement porté, depuis 1875, sur des questions de partage de compétences législatives entre le Parlement fédéral et les législatures provinciales. Depuis 1982, il porte de plus sur la compatibilité des lois, tant provinciales que fédérales, avec la *Charte canadienne des droits et libertés*²⁰.

C. Critiques institutionnelles

Depuis longtemps, le statut de la Cour suprême du Canada fait l'objet de critiques et se retrouve inévitablement à l'ordre du jour des rencontres gouvernementales portant sur les nécessaires modifications constitutionnelles.

On se rappelle les traits extrêmement centralisés de la Cour. Elle est créée par une simple loi fédérale. Elle pourrait donc, théoriquement, être abolie par le même processus simple²¹. Cette loi fédérale prévoit que les juges de la Cour seront nommés par le gouvernement fédéral. De plus, dans les faits, sont souvent nommées des personnes qui sont déjà juges de cours supérieures ou de cours d'appel, qui sont aussi, en vertu de la Constitution canadienne, de nomination fédérale²².

19 Ce principe de la suprématie de la Constitution est, lui, expressément prévu: «La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit»: article 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c. 11) reproduite dans L.R.C. (1985), App. II, n° 44.

20 *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, précitée, note 19.

21 On doit noter ici que la mention, dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, précitée, note 19, des procédures de modification constitutionnelle éventuellement applicables à la réforme de la Cour suprême, en l'absence de constitutionnalisation expresse de son statut, présente, encore à ce jour, un important problème d'interprétation. Voir, par exemple, la discussion de Peter HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 3^e éd., Toronto, Carswell, 1992, p. 79 et suiv.

22 *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 7, art. 96.

Il semble que le caractère hautement centralisé de l'institution soit plutôt inhabituel, en contexte fédéral. Le potentiel intégrateur d'un tribunal d'appel de dernier ressort entièrement contrôlé par le palier central, dans une organisation politique par ailleurs fondée sur la prémisses voulant que certains choix de société soient élaborés avec plus d'à-propos au niveau régional qu'au niveau national et où, conséquemment, les pouvoirs législatifs et exécutifs font l'objet d'une division fédérale, a suscité de nombreuses discussions doctrinales²³. On a démontré que la logique d'un pouvoir judiciaire centralisé, dans un tel contexte, ne pouvait qu'en être une d'intégration nationale.

Selon Peter Russell, un éminent politologue canadien, on ne retrouve une telle centralisation du pouvoir de contrôle sur les nominations judiciaires dans aucun autre système fédéral²⁴. Un système judiciaire ainsi créé et unifié serait structurellement plus enclin à protéger l'intérêt général national que les intérêts régionaux ou locaux, vraisemblablement divergents.

En droit canadien, cet impact intégrateur d'une Cour suprême centralisée peut se manifester principalement de quatre façons. Tout d'abord, le simple octroi à la Cour du dernier mot à propos de l'interprétation de l'ensemble du droit applicable au Canada participera de cette intégration. Deuxièmement, l'adjudication de la Cour, en matière de partage fédéral des compétences législatives, pourra tendre vers une plus grande centralisation. Troisièmement, l'intégration pourra se réaliser par le biais de la mise en oeuvre des droits et libertés constitutionnellement protégés. Finalement, par les opinions qu'elle exprime dans une procédure de renvoi gouvernemental, la Cour pourra jouer un important rôle d'intégration politique.

À des fins d'illustration immédiate, j'évoquerai ici le rôle d'intégration de la Cour comme tribunal général d'appel pour l'ensemble du droit du Canada. Dans la seconde partie de cet exposé, je tenterai d'illustrer le rôle de la Cour à l'aide de deux exemples : soit, les renvois sur le rapatriement de la constitution du début des années 1980, et l'application judiciaire de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Je laisserai enfin à d'autres, ou à une autre fois, l'étude de la jurisprudence de la Cour en matière de partage des compétences législatives.

La Cour suprême a juridiction pour entendre certains appels des décisions des cours d'appel provinciales sur toute question de droit, qu'on soit en matière fédérale ou strictement provinciale. Dans son interprétation du droit fédéral, la Cour pourra certes jouer un rôle d'intégration. Comme l'a fait remarquer un auteur, «si le droit est porteur de valeurs culturelles, une

23 Voir, par exemple, K.G. BANTING, *loc. cit.*, note 4, 41.

24 P. H. RUSSELL, *The Judiciary in Canada: The Third Branch of Government*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1987, p. 114.

cour centralisée chargée du développement de la doctrine juridique semble en position de nourrir une culture partagée dans une société divisée par les régions et par la langue»²⁵.

Il se peut cependant que ce soit surtout au niveau de l'interprétation ultime du droit provincial que la Cour suprême ait joué, au Canada, un rôle d'intégration. Il semble que la Cour ait privilégié une interprétation uniforme de la common law et des lois provinciales qui s'y prêtaient. Historiquement, la Cour a aussi, et c'est plus grave, permis l'infiltration certaine de la common law dans le droit civil québécois, d'inspiration française. Beaucoup d'auteurs ont dénoncé cette situation, au Québec bien sûr, mais aussi dans les autres provinces. Jean-Louis Baudouin a bien démontré comment, s'arrogeant un rôle d'uniformisation des solutions jurisprudentielles pour l'ensemble du Canada, la Cour a parfois dénaturé le droit civil, faisant de la common law son droit supplétif, sans rechercher de solutions congrues dans son économie générale²⁶.

On doit cependant remarquer que la Cour se montre maintenant beaucoup plus préoccupée de l'intégrité du droit civil québécois et que, de toute façon, elle entend de moins en moins d'appels portant sur des questions de droit privé provincial. En effet, il n'y a plus, depuis 1975, d'appel de plein droit en matière de droit privé, et la Cour, délimitant son champ d'intervention, devient de plus en plus une cour constitutionnelle²⁷. Il se peut donc dès lors que, *de facto*, les cours d'appel provinciales deviennent les tribunaux de dernier ressort en matière de droit privé provincial, et que le rôle d'intégration de la Cour suprême à cet égard diminue d'autant.

D. Propositions de réforme

Les diverses critiques institutionnelles dont a fait l'objet la Cour sont traditionnellement assorties de propositions de réforme²⁸. Les préoccupations déjà énoncées, relatives au respect du principe fédéral, ont principalement donné lieu à des propositions de constitutionnalisation de la Cour et de modification du mode de nomination de ses juges, de façon à donner un rôle aux provinces.

Un consensus se dégage autour de l'idée qu'il est inacceptable que le sort de l'arbitre ultime du fédéralisme canadien soit à la merci de la seule

25 K.G. BANTING, *loc. cit.*, note 4, 38 (traduction libre).

26 Jean-Louis BAUDOUIN, «L'interprétation du Code civil québécois par la Cour suprême du Canada», (1975) 53 *R. du B. can.* 715.

27 K.B. BANTING, *loc. cit.*, note 4, 39 et suiv.

28 *Id.*; P. HOGG, *op. cit.*, note 21, p. 222 et suiv.

volonté centrale unilatérale. On souhaite donc la constitutionnalisation de la Cour, de telle sorte que toute modification ultérieure, de sa composition ou de sa juridiction, par exemple, ne puisse être effectuée que par la procédure complexe de modification constitutionnelle²⁹. L'Accord constitutionnel du Lac Meech, en 1987, ainsi que l'Accord de Charlottetown d'août 1992, les deux plus récentes et infructueuses tentatives de modification de la Constitution canadienne, prévoyaient la constitutionnalisation de la Cour. Ils énonçaient la procédure applicable aux modifications ultérieures.

Les Accords auraient de plus constitutionnalisés le nombre de juges de la Cour, soit neuf, et le fait que trois d'entre eux doivent provenir du Barreau du Québec.

Le mode de nomination des juges de la Cour a aussi fait l'objet de propositions de réforme, destinées à conférer un caractère fédéral réel à l'institution. Évidemment, les propositions ont milité dans le sens d'une plus grande participation provinciale. La solution retenue dans les Accords de Meech et de Charlottetown a été celle de la continuité dans la nomination, toujours faite par le gouvernement fédéral, mais à partir, cette fois, de listes de noms de personnes proposées par les gouvernements provinciaux. Dans le cas des trois juges du Québec, évidemment, les nominations devaient se faire à partir de la liste de noms préparée par le gouvernement de cette province. On a reproché à Meech de n'avoir pas prévu de mécanisme pour les éventuels cas d'impasse, c'est-à-dire ceux dans lesquels aucune des personnes proposées par les provinces n'agréerait aux autorités centrales. Charlottetown aménageait, pour ces cas, la possibilité de nomination de juges intérimaires.

Quoiqu'il en soit, les propositions de Meech et de Charlottetown relatives à la Cour suprême, si elles avaient été adoptées, auraient conféré à l'institution une légitimité fédérale nouvelle. Ironiquement, on peut se demander si, forte de celle-ci, la Cour n'aurait pas pu commencer à jouer réellement et avec vigueur son rôle d'intégration au Canada, effet pervers peu discuté dans la rhétorique relative à la nécessaire modernisation de la Cour³⁰. Certains auteurs ont cependant soulevé cette question, affirmant même que le Québec, ayant entériné ces propositions de Meech et de Charlottetown (comme tout le reste des accords, d'ailleurs), aurait dès lors renoncé à ne vouloir confier qu'à des juges du Québec le dernier mot à propos du droit québécois, et se serait finalement joint à un consensus canadien favorable au rôle intégrateur d'une institution judiciaire unifiée et légitimée³¹.

29 Sur l'ambiguïté du statut de la Cour, depuis 1982, voir *supra*, note 23.

30 K.G. BANTING, *loc. cit.*, note 4, 47; R. KNOPFF et F.L. MORTON, *loc. cit.*, note 2, 166.

31 P.H. RUSSELL, *loc. cit.*, note 10, 101.

Les considérations qui précèdent, dans le débat relatif à la nécessaire réorganisation de la Cour suprême du Canada, reflètent des préoccupations qui relèvent de l'ordre du fédéralisme. Or, on parle maintenant, en droit canadien, d'un phénomène de multiplication des acteurs constitutionnels, en partie relié à la constitutionnalisation des droits et libertés en 1982. Le fédéral et les provinces ont été les principaux protagonistes de la chose constitutionnelle pour la plus grande partie de ce siècle. L'aménagement du fédéralisme en a été le sujet de prédilection. L'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* semble cependant avoir alimenté une culture au sein de laquelle divers acteurs sociaux revendiquent maintenant le droit légitime de faire virtuellement partie de toute discussion constitutionnelle, et de pouvoir y apporter leur point de vue particulier et leurs revendications propres. Il devient maintenant difficile de ne régler qu'un problème constitutionnel à la fois, au point où l'inscription d'un élément à un ordre du jour de discussion constitutionnelle est aujourd'hui facilement perçue comme une exclusion vicieuse de certains autres.

Il ne faudra donc pas se surprendre que des critiques institutionnelles soient apportées à la Cour, du point de vue, cette fois, de son rôle dans la protection des droits et libertés constitutionnellement protégés³². On s'inquiétera, par exemple, du peu de représentation des groupes minoritaires dans la composition actuelle de la Cour, et de l'exclusion de ces derniers à l'égard du processus même de nomination. On en dénoncera le caractère éminemment secret, et on réclamera une plus grande transparence. Puisque les litiges relatifs à la Charte porteront sur les rapports entre l'État et les individus, on comprend qu'il puisse sembler étrange qu'une seule partie soit à même de contrôler le processus de nomination des juges chargés d'arbitrer ces rapports. Les divers groupes d'intérêt réclameront donc voix au chapitre. Il s'agira ici d'un discours tout autre, apparemment étranger aux préoccupations d'ordre fédéral. Il ne devra cependant pas faire oublier que les décisions judiciaires fondées sur des questions de droits et libertés auront bien souvent, comme on le verra, une incidence certaine sur le fédéralisme canadien, et que l'intérêt des provinces dans la nomination des juges chargés de les élaborer demeure ici aussi indéniable.

32 Voir K.G. BANTING, *loc. cit.*, note 4, 51 et suiv. et, généralement, ONTARIO LAW REFORM COMMISSION, *op. cit.*, note 2.

II. LE RÔLE DE LA COUR DANS L’AFFIRMATION DE L’INTÉGRATION CANADIENNE ET DE LA SOUVERAINETÉ PROVINCIALE : DEUX EXEMPLES

A. Les renvois sur le rapatriement de la constitution et sur le droit de veto du Québec

La Cour suprême du Canada a certes joué un rôle fondamental dans l’affirmation de l’intégration et de la souveraineté au moment du rapatriement de la constitution canadienne, au début des années 1980. J’ai bien dit dans l’affirmation de l’intégration *et* de la souveraineté, car il est difficile d’évaluer avec précision sur lequel de ces deux aspects l’action de la Cour a eu la plus grande influence.

On rappellera brièvement ici le contexte de cette affaire. Suite à la Conquête de 1760, le Canada est une colonie britannique dont les textes constitutionnels sont, formellement, des lois du parlement impérial. Le Canada ne possède donc pas, juridiquement, la souveraineté nécessaire à l’élaboration des modifications constitutionnelles qui l’intéressent³³.

Le Canada acquiert progressivement sa souveraineté politique et juridique. Cette dernière connaîtra cependant une exception importante jusqu’au début des années 1980, soit la possibilité de modifier les textes constitutionnels fondamentaux. Le Parlement impérial est prêt, depuis 1931, à abandonner cet ultime contrôle législatif sur le Canada et, dans une dernière loi, à inscrire la procédure de modification souhaitée par les autorités canadiennes. Or, à cet égard, un consensus n’existe pas au Canada³⁴. Le Parlement impérial demeure donc en quelque sorte fiduciaire de la constitution canadienne, jusqu’à accord, au Canada, sur une quelconque procédure.

Or, après de nombreuses tentatives infructueuses, un tel accord n’existe toujours pas au Canada, au début des années 1980. Le gouvernement fédéral décide alors de procéder unilatéralement, malgré l’opposition de huit des dix provinces canadiennes³⁵. Les deux chambres du Parlement fédéral, par adresse, demanderont au Parlement britannique d’adopter une dernière loi relative au Canada, contenant une procédure canadienne de modification de

³³ La *Colonial Laws Validity Act*, 28 & 29 Vict., R.-U., c. 63, prévoit en effet la suprématie des lois impériales sur les lois coloniales. Ce principe vaudra, à l’égard des lois canadiennes, jusqu’au début des années 1980: voir le paragraphe 7(1) du *Statute of Westminster, 1931*.

³⁴ Voir la discussion de P. HOGG, *op. cit.*, note 21, p. 50 et suiv.

³⁵ Pour un historique détaillé, voir Gil RÉMILLARD, «Historique du rapatriement», (1984) 25 *C. de D.* 15.

la constitution, et une charte des droits. Or, il se trouve que, traditionnellement, dans de tels cas de demandes de modifications constitutionnelles, le consentement des provinces intéressées était d’abord obtenu.

Les gouvernements de trois des provinces contestataires saisiront, par renvoi, leurs cours d’appel respectives de la question de la compatibilité de cette action fédérale unilatérale avec les principes supérieurs de la constitution canadienne, et notamment avec celui du fédéralisme. En appel de ces renvois, la Cour suprême du Canada est ultimement appelée à se prononcer³⁶.

La Cour s’est considérablement divisée sur cette question. Une majorité a prononcé la légalité constitutionnelle de l’action fédérale unilatérale, alors que deux juges dissidents la considéraient inconstitutionnelle parce que contraire aux principes du fédéralisme. L’opinion de la Cour contenait cependant une deuxième partie, dans laquelle une majorité a écrit que l’action fédérale unilatérale violait par contre une convention constitutionnelle, ayant pour raison d’être le fédéralisme canadien, et exigeant l’obtention préalable d’un degré appréciable de consentement provincial. Trois juges étaient ici dissidents.

Il est clair que la légitimité du droit et du pouvoir judiciaire était ici utilisée par les acteurs politiques afin de dénouer une impasse. On parle de plus en plus depuis, au Canada, d’un phénomène de juridictionnalisation de questions politiques³⁷. Quoiqu’il en soit, la réponse de la Cour a été toute aussi politique que la question qui lui était posée. Elle a dit aux autorités fédérales qu’elles pouvaient procéder unilatéralement, en toute légalité. Elle a cependant aussi dit aux provinces qu’il leur restait un élément de négociation politique certain : l’action fédérale unilatérale était illégitime et violait une convention constitutionnelle passible de sanctions dans le forum politique.

La Cour tentait vraisemblablement ainsi de protéger l’intégration canadienne. Il est indéniable que le Canada avait un urgent besoin de sa pleine souveraineté juridique, quand même ce ne serait qu’au plan symbolique. Le processus de négociation constitutionnelle semblait voué à l’échec, du moins pour un avenir prévisible. Le gouvernement fédéral tentait un ultime coup de force. La Cour lui a donné son aval, parant le processus de l’aura de la légalité.

³⁶ *Renvoi relatif à la modification de la Constitution du Canada*, [1981] 1 R.C.S. 753.

³⁷ Michael MANDEL, *The Charter of Rights and the Legalization of Politics in Canada*, Toronto, Wall and Thompson, 1989.

Le gouvernement fédéral procédait cependant dans le plus grand mépris des souverainetés provinciales. Ici aussi, la Cour est intervenue, et a donné aux provinces, aux fins de négociation, l'arme de la légitimité. Elle protégeait ainsi, d'une certaine façon, leur souveraineté.

Le résultat net de toute l'entreprise a été le retour à la table de négociation. Une entente eut finalement lieu, à laquelle le Québec n'a pas été partie. Le rapatriement de la Constitution, et l'enchâssement de la Charte canadienne, ont reçu l'assentiment des autorités fédérales et de neuf des dix provinces. Ultime acte d'intégration, la Cour a nié, dans un second renvoi, l'existence d'une convention conférant au Québec un droit de veto³⁸. Le Québec en a pris pour son rhume. Un semblant d'intégration était réalisé, dont les fragiles fondements sont, cependant, de plus en plus évidents.

B. La détermination des limites qui peuvent être apportées aux droits et libertés protégés par la Charte canadienne des droits et libertés

Depuis 1982, époque de l'enchâssement de la *Charte canadienne des droits et libertés*, la Cour suprême du Canada contrôle la compatibilité des lois fédérales et provinciales avec les droits et libertés nouvellement constitutionnalisés. C'est maintenant par cette voie que la Cour est appelée à jouer un rôle privilégié d'intégration.

1) *L'important pouvoir des juges à l'égard d'une charte constitutionnalisée*

On connaît l'argument à l'encontre d'une charte de droits et libertés constitutionnalisée. À cause du langage extrêmement vague utilisé dans une telle charte, les juges se voient investies d'un important pouvoir d'interprétation³⁹. Elles devront décider, par exemple, si la liberté d'expression comprend le droit de disséminer de la propagande haineuse, ou encore de faire la grève et du piquetage. Elles devront dire si l'interdiction législative d'obtenir un avortement contrevient à la liberté ou à la sécurité de la personne. Il s'agit de choix de société fondamentaux, dont la principale composante politique n'échappe à personne. À partir de ces choix de société ainsi élaborés dans le forum judiciaire, les juges pourront déclarer inconstitutionnelles, et donc sans effet, des lois par ailleurs démocratiquement adoptées. Des questions de justice sociale et politique se transformeront en questions technico-légales⁴⁰. C'est ce qui a fait dire à Henri

38 Renvoi concernant le droit de veto du Québec, [1982] 2 R.C.S. 793.

39 Voir P. HOGG, *op. cit.*, note 21, p. 797 et suiv.

40 P. H. RUSSELL, «The Political Purposes of the Canadian Charter of Rights and Freedoms», (1983) 61 *R. du B. can.* 30, 52.

Brun qu'une charte des droits était un instrument juridique extrêmement conservateur, dont seule une interprétation prudente et retenue pourrait laisser subsister, pour les parlements, la capacité «d'adopter des lois sociales, culturelles et économiques de nature à favoriser *dans les faits* l'accession aux droits fondamentaux»⁴¹.

2) *L'impact intégrateur d'une charte constitutionnalisée dans un système fédéral*⁴²

Le problème est encore plus complexe dans un système fédéral dont la hiérarchie judiciaire est centralisée. Car se pose alors, non seulement le danger de substitution des choix judiciaires aux choix législatifs légitimes, mais plus encore, celui de la préséance des décisions d'un tribunal centralisé sur celles, législatives, des provinces. Russell a écrit qu'en l'absence d'octroi d'un pouvoir provincial dans la nomination des juges de la Cour suprême, il devenait difficile de prétendre que l'adoption de la Charte n'avait opéré aucun transfert de pouvoir des provinces vers le centre⁴³.

Or, il semble qu'il ne s'agit pas seulement ici d'un effet, mais bien d'un objectif fondamental ayant incité à l'adoption de la Charte canadienne. En effet, il se dessine une certaine convergence dans les analyses socio-politiques du rapatriement de la constitution et de l'enchâssement simultané de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le premier objectif politique de la Charte, avant même une quelconque forme de protection des droits et libertés, a été de renforcer l'unité nationale par la valorisation d'une identité commune, de façon à contrer les forces provinciales centrifuges et, particulièrement, le nationalisme québécois⁴⁴. La Charte devait créer une solidarité nouvelle pour l'ensemble de la population du Canada, rendant

41 Henri BRUN, «La Charte canadienne des droits et libertés comme instrument de développement social», dans Claire BECKTON et A. Wayne MACKAY (coordonnateurs de recherche), *Les tribunaux et la Charte*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, 1986, p. 7 (nous avons souligné).

42 Cette partie du texte se retrouve aussi dans D. PINARD, «Les dix ans de la *Charte canadienne des droits et libertés* et le droit civil québécois: quelques réflexions», (1992) 24 *Ottawa L.R.* 193, 201 et suiv.

43 P.H. RUSSELL, *loc. cit.*, note 40, 42.

44 Voir notamment R. KNOPFF et F.L. MORTON, *loc. cit.*, note 2, 149 et suiv.; P.H. RUSSELL, *loc. cit.*, note 40; K.E. SWINTON, «Competing Visions of Constitutionalism: Of Federalism and Rights», dans K.E. SWINTON et C.J. ROGERSON, *op. cit.*, note 10, p. 279; A.C. CAIRNS, «Reflexions on the Political Purposes of the Charter: The First Decade», Conférence sur le dixième anniversaire de la Charte canadienne, organisée par l'association du Barreau canadien, Ottawa, avril 1992.

chacun et chacune bénéficiaire de droits dits nouveaux et fondés sur l'appartenance à la communauté nationale. Toute distinction provinciale ou régionale devenait ici non pertinente. Le discours d'autonomie provinciale ne pouvait que paraître mesquin face à celui des nobles droits et libertés dont on devenait titulaire, qui ne connaissaient, quant à eux, aucune frontière provinciale. Par exemple, les revendications environnementalistes ou féministes fondées sur des droits humains, prétendument universels, avec leur dénonciation de viles revendications autonomistes provinciales, illustrent bien de quelle façon la rhétorique des droits peut très bien discréditer celle du fédéralisme. C'est la communauté canadienne dans son ensemble que l'on a voulu valoriser, dont on a voulu renforcer l'identité et le sentiment d'appartenance, par l'adoption de la Charte. Son appui, prétendu ou réel, a légitimé les prétentions d'action unilatérale du fédéral, au-delà de l'opposition politique provinciale, au moment du rapatriement. Cette valorisation de l'identité canadienne devait être facilitée par la légitimation de l'appartenance à de nouvelles communautés, en concurrence avec les communautés provinciales : les femmes, les autochtones, les groupes ethniques ou religieux, etc.

Les provinces se sont officiellement opposées à l'enchâssement de la Charte pour des motifs démocratiques de souveraineté parlementaire. En fait, plus immédiatement, c'est l'aspect fédéral de la question qui les intéressait vraiment, soit la souveraineté des législatures provinciales à qui la Constitution canadienne a confié, en 1867, pleins pouvoirs sur certains secteurs d'activités. Dans le compromis politique du début des années 1980, elles ont d'ailleurs obtenu des autorités fédérales la concession de l'article 33 de la Charte, cette disposition qui permet à tous les parlements canadiens de déroger temporairement à la suprématie de certains droits et libertés, rétablissant ainsi une forme de souveraineté parlementaire peut-être essentielle à la survie du principe fédéral canadien.

Le rôle d'intégration de la Charte se concrétise donc tout d'abord au niveau symbolique, par le renforcement d'une communauté canadienne titulaire de droits qui ne connaissent pas de frontières provinciales⁴⁵.

De plus, le contenu même de la Charte participe, en partie, de cette logique d'intégration. Ainsi, on y retrouve des droits à la libre circulation, et des droits à l'instruction dans la langue de la minorité, aptes à renforcer concrètement une identité canadienne. Fait à noter, et preuve de leur importance politique, ces droits ne sont pas assujettis à la disposition dérogatoire de la Charte. Ils limitent donc de façon plus absolue la souveraineté parlementaire⁴⁶.

45 P.H. RUSSELL, *loc. cit.*, note 40, 36.

46 *Id.*, 38.

Plus encore, cependant, c'est l'interprétation de la Charte par une hiérarchie judiciaire centralisée qui, par la création de normes nationales dans tous les secteurs d'activités étatiques, jouera le véritable rôle d'intégration⁴⁷. Puisque la Charte lie à la fois le Parlement fédéral et les législatures provinciales, dans tous les secteurs d'activités qui font l'objet du partage fédéral des compétences législatives, chaque prononcé judiciaire d'inconstitutionnalité qu'elle permettra établira une nouvelle norme nationale, élaborée par la Cour suprême et opposable à tous les paliers législatifs et exécutifs⁴⁸. De plus, l'élaboration de cette norme aura lieu suite à un débat national, opposant libéraux et conservateurs, sur des questions transcendant en apparence la logique du fédéralisme.

3) *Le rôle déterminant de l'évaluation des limites raisonnables*⁴⁹

La Charte canadienne ne garantit cependant les droits et libertés que dans des limites raisonnables, dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique⁵⁰. La véritable évaluation judiciaire ne portera vraisemblablement pas sur des attaques directes au cœur des droits, mais plutôt sur la détermination du caractère raisonnable de limites qui leur sont apportées par l'État, et à propos desquelles des différences d'opinion peuvent légitimement coexister dans une démocratie libérale⁵¹. Dès lors, des réponses uniformes à l'échelle du Canada ne devraient théoriquement pas être jugées nécessaires.

47 *Id.*, 40 et suiv.

48 Sur cette question de la création de normes nationales à partir de la Charte canadienne, voir notamment K.G. BANTING, *loc. cit.*, note 4; H. BRUN, *loc. cit.*, note 41, 1; P. HOGG, *op. cit.*, note 21, p. 796; R. KNOPFF et F.L. MORTON, *loc. cit.*, note 2; P.H. RUSSELL, *loc. cit.*, note 40; José WOEHLING, «Le principe d'égalité, le système fédéral canadien et le caractère distinct du Québec», dans Pierre PATENAUDE (dir.), *Québec-Communauté française de Belgique: Autonomie et spécificité dans le cadre d'un système fédéral* (Actes du colloque tenu le 22 mars 1991, Faculté de droit, Université de Sherbrooke), Montréal, Wilson et Lafleur, 1991, pp. 119-168.

49 Cette discussion se retrouve en partie dans D. PINARD, *loc. cit.*, note 42, 204 et suiv.

50 Article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*: «La Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.»

51 Voir notamment P.H. RUSSELL, *loc. cit.*, note 40 et R. KNOPFF et F.L. MORTON, *loc. cit.*, note 2, 176.

L'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, en principe, n'a pas modifié le caractère fédéral de l'organisation politique canadienne⁵². La Charte aura vraisemblablement pour effet de limiter les pouvoirs législatifs et exécutifs, mais elle ne devrait pas modifier leur structure constitutionnelle fondamentale⁵³. L'autonomie régionale demeure une valeur constitutionnelle importante du système canadien. La Cour suprême du Canada a d'ailleurs déjà reconnu, en 1987, qu'on n'avait jamais voulu que la Charte puisse servir à annuler d'autres dispositions de la Constitution, et que l'incorporation de la Charte dans la *Loi constitutionnelle de 1982* ne saurait modifier le pacte confédéral initial⁵⁴. Théoriquement, le postulat voulant que les autorités provinciales soient en meilleure position pour élaborer certains choix de société devrait donc encore prévaloir.

Le type d'analyse auquel se livrera la Cour suprême, dans l'évaluation du caractère raisonnable des limites apportées aux droits et libertés constitutionnels par les législatures provinciales, devrait donc faire la part des considérations d'ordre fédéral. Or, il se peut que la seule façon de le faire se ramène à une attitude de déférence à l'égard des choix législatifs. Plus la Cour fera preuve d'un tel respect, plus les législatures provinciales seront à même d'élaborer leurs propres priorités, dans leur champ de compétence constitutionnelle⁵⁵. La survie du principe fédéral, et des souverainetés provinciales qu'il sous-tend, dépendra donc d'une approche réservée de la Cour en matière de droits et libertés. Henri Brun l'a exprimé en ces termes :

La Charte canadienne n'a pas été assortie non plus d'une modification du caractère fédératif de la constitution du pays. En certaines matières,

52 «The Constitution Act, 1867, recites a desire to be 'federally united' and federalism is as much a part of the canadian constitutional fabric as are the fundamental rights entrenched in the Charter. That means that every province has the right to seek its own legislative solutions within its area of jurisdiction.» Dale GIBSON, «Tort Law and the Charter of Rights», (1987) 16 *Manitoba L.J.* 1, 5. Voir aussi, dans le même sens: H. BRUN, *loc. cit.*, note 41; R. KNOPFF et F.L. MORTON, *loc. cit.*, note 2; J. WOEHRLING, *loc. cit.*, note 48, 121; Brian SLATTERY, «A Theory of the Charter», (1987) 25 *Osgoode Hall L. J.* 701, 735 et suiv.

53 Le passage suivant de l'opinion du juge Dickson, dans *R. c. Sheldon*, [1990] 2 R.C.S. 254, à la p. 288, illustre cette préoccupation: «Non seulement le partage des compétences permet un traitement différent selon la province de résidence, mais il autorise et encourage les distinctions d'ordre géographique. Il ne fait donc aucun doute que le traitement inégal qui résulte de l'exercice par les législateurs provinciaux de leurs compétences légitimes ne saurait, du seul fait qu'il crée des distinctions fondées sur la province de résidence, être attaqué sur le fondement du par. 15(1) [disposition de la *Charte canadienne des droits et libertés* garantissant les droits à l'égalité].»

54 *Renvoi relatif au projet de loi 30 (Ontario)*, [1987] 1 R.C.S. 1148.

55 K.G. BANTING, *loc. cit.*, note 4, 50; K.E. SWINTON, *loc. cit.*, note 44, 288.

*le droit doit continuer de se développer à l'échelle des différentes provinces, de façon aussi indépendante qu'il se développe en d'autres matières à l'échelle de l'ensemble de la fédération. Une application inconsiderée de la Charte risquerait à ce chapitre de produire des effets centralisateurs menaçants pour la diversité et la dualité canadiennes.*⁵⁶

Entendons-nous. La Charte, on l'a vu, jouera inexorablement un rôle d'intégration à l'intérieur du système fédéral canadien. C'est d'ailleurs sa raison d'être principale. La déférence judiciaire, prônée ici, ne servirait qu'à limiter cet impact, dans un souci de respect des souverainetés provinciales.

La Cour suprême du Canada a initialement abordé son mandat d'application de la *Charte canadienne des droits et libertés* avec, disons, beaucoup d'enthousiasme! Dans l'arrêt *R. c. Oakes*⁵⁷, la Cour a énoncé, pour la première fois, sa compréhension de l'évaluation du caractère raisonnable de limites apportées aux droits et libertés constitutionnellement protégés. Elle a élaboré un test précis et rigide. Pour constituer une limite raisonnable, la mesure adoptée par le législateur doit d'abord poursuivre un objectif se rapportant à des préoccupations urgentes et réelles dans une société libre et démocratique. Ensuite la Cour évaluera la proportionnalité entre l'objectif poursuivi et les moyens utilisés, à la lumière de trois éléments. Tout d'abord, il doit y avoir un lien rationnel entre les mesures adoptées et l'objectif poursuivi. Ensuite, le moyen choisi doit être de nature à porter le moins possible atteinte au droit ou à la liberté. Enfin, il doit y avoir proportionnalité, en tant que telle, entre l'objectif poursuivi et la mesure utilisée : plus les effets préjudiciables d'une mesure sont graves, plus l'objectif doit être important pour que la mesure soit raisonnable et que sa justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. C'est à la partie qui invoque le caractère raisonnable de la limite aux droits, en principe le gouvernement, d'en faire la preuve, généralement en vertu d'un niveau élevé de probabilités.

On a dénoncé la rigidité de cette approche de la Cour, qui fait encore jurisprudence. Il est certes difficile de voir comment pourraient survivre au test des choix législatifs provinciaux distincts, alors que la Cour exige que la mesure soit *celle* qui porte le moins possible atteinte au droit. Cette exigence particulière semble structurellement incapable de s'accommoder de la diversité de choix provinciaux, reposant sur l'idée qu'il existe *une* mesure législative parfaite et unique, face à un problème particulier.

À la fin de la même année, cependant, la Cour a rendu une décision, dans l'affaire *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*⁵⁸, qui semble ouvrir la voie à

56 H. BRUN, *loc. cit.*, note 41, 5.

57 [1986] 1 R.C.S. 103.

58 [1986] 2 R.C.S. 713.

une approche relativement différente. Y était discutée la compatibilité d'une loi provinciale sur les heures d'affaires des commerces, interdisant en principe toute activité commerciale le dimanche, avec la liberté de religion constitutionnellement garantie. La Cour a jugé qu'il y avait effectivement atteinte à la liberté de religion, mais qu'il s'agissait d'une limite raisonnable permise par la Charte. Trois juges ont écrit, sous la plume du juge Dickson, qu'ils devaient se demander si la loi restreignait «aussi peu qu'il est raisonnablement possible de le faire, la liberté de religion»⁵⁹, tempérant ainsi considérablement le critère de l'atteinte minimale d'abord formulé de façon plus absolue dans l'arrêt *Oakes*.

Le juge Laforest a rédigé, dans *Edwards Books*, une opinion empreinte de déférence et de respect pour les choix législatifs. Il a écrit notamment :

*Étant donné que l'objectif est de répondre à une préoccupation urgente et réelle, il faut accorder au législateur suffisamment de latitude pour lui permettre de l'atteindre. Il faut se rappeler que la tâche de gouverner revêt un caractère pratique. L'application de la Constitution doit se faire de manière réaliste en tenant compte de la nature du domaine particulier qu'on veut réglementer et ne pas être une affaire de théorie abstraite.*⁶⁰

Précisant qu'il ne voulait certes pas prôner une abdication de la responsabilité judiciaire du contrôle de constitutionnalité, il a cependant ajouté :

*Donc, en cherchant à atteindre un objectif dont il a démontré qu'il est justifié dans le cadre d'une société libre et démocratique, le législateur doit disposer d'une marge de manoeuvre raisonnable pour répondre à ces pressions opposées.*⁶¹

Il a de plus, et c'est ici directement relié à notre propos, lié sa déférence à l'égard d'une certaine marge de manoeuvre législative au respect du fédéralisme canadien et des solutions régionales qu'il devrait permettre.

*Le fait est simplement que ce qui peut bien fonctionner dans une province (ou dans une partie de son territoire) peut tout simplement ne pas fonctionner dans une autre sans contrecarrer indûment le régime de la loi.*⁶²

59 *Id.*, 772 (nous avons souligné).

60 *Id.*, 794-795.

61 *Id.*, 795.

62 *Id.*, 802.

Dans les arrêts ultérieurs de la Cour rendus en vertu de la Charte, les analyses du caractère raisonnable des limites se sont inspirées tantôt de *Oakes*, et tantôt d'*Edwards Books*. Je ne tenterai pas ici d'expliquer le fondement et la rationalité de ces choix judiciaires. Tout ce que je veux souligner, c'est que seule la seconde approche, surtout illustrée par les propos du juge Laforest, aura quelque chance d'atténuer l'impact intégrateur de la Charte.

CONCLUSION

J'ai tenté, dans cet exposé, de présenter le caractère hautement centralisé de l'institution qu'est la Cour suprême du Canada, et d'illustrer le rôle qu'elle peut jouer dans l'affirmation de l'intégration canadienne et de la souveraineté provinciale. Je le concède, j'ai soulevé beaucoup de questions, et proposé peu de réponses.

Ma dernière remarque porte sur la nature essentiellement accessoire du rôle de la Cour en matière d'intégration et de souveraineté. Parce que, malgré tout, les institutions démocratiques demeurent les plus légitimes au Canada, la Cour ne saura nullement dicter l'avenir constitutionnel du pays. L'échec des dernières tentatives de modifications constitutionnelles fait cependant en sorte que les institutions démocratiques canadiennes ne savent peut-être pas, aujourd'hui, où elles désirent aller ...